Valiokunnan lausunto YmVL 24/2018 vp─ HE 14/2018 vp

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- kehittämisjohtaja Juho Korpi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pekka Kemppainen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Leena Westerholm, maa- ja metsätalousministeriö
- oikeusneuvos, OTT Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Jaakko Kellosalo, Vaasan hallinto-oikeus
- johtaja Raija Aaltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Olli Madekivi, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Janne Kärkkäinen, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Jonas Liimatta, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- maakuntajohtaja Pentti Mäkinen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- maakuntajohtaja Kaj Suomela, Pohjanmaan liitto
- suunnittelujohtaja Heikki Saarento, Varsinais-Suomen liitto
- ympäristöjohtaja Leena Tuuri, Oulun kaupunki
- kaupunginjohtaja Jukka-Pekka Ujula, Porvoon kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä, Vantaan kaupunki
- lakimies Minna Mättö, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Satu Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry

Valmis
5.1

- lakimies Jenny Fredrikson, Kalatalouden Keskusliitto
- elinkeinojohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ympäristöjuristi Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toiminnanjohtaja Markku Marttinen, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry
- oikeudellinen neuvonantaja Raija-Leena Ojanen, WWF Suomi
- professori (emeritus) Vesa Majamaa
- professori (emerita) Eija Mäkinen
- professori Tapio Määttä

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Helsingin kaupunki

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön sote- ja maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) mukainen tehtävien siirto perustettaville maakunnille ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle (Luova). Valiokunta tarkastelee esitystä toimialansa mukaisesti ympäristö- ja luonnonvaralainsäädännön kannalta.

Luovaan ehdotetaan siirrettäväksi kaikki keskeiset nykyisin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) hoitamat eri ympäristölakien mukaiset viranomaistehtävät. Luovan ympäristö-toimialan tehtäviin sisältyvät aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa nykyisin hoidetut ympäristönsuojelulain, vesilain, jätelain, luonnonsuojelulain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain, rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain sekä eräiden muiden ympäristösäädösten mukaiset tehtävät. Ympäristöministeriön toimialalla alueiden käytön suunnittelujärjestelmän maakuntakaavoituksen tehtävät ja kuntakaavoituksen edistämistehtävät sekä eräät asuntotuotannon avustuksiin ja korkotukeen liittyvät tehtävät, samoin kuin vesienhoidon tehtävät ja merenhoidon alueelliset tehtävät, luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämistehtävät sekä eräät maastoliikennelain, ulkoilulain ja Kyrönjoen erityissuojelulain ja eräiden muiden lakien mukaiset tehtävät siirretään maakunnille. Valiokunta pitää hyvänä lähtökohtaista jakoa, jonka mukaan maakunnat vastaavat edistämis- ja kehittämistehtävistä ja Luova valtion viranomaisena oikeusharkintaisista lupa- ja valvontatehtävistä. Tästä on kuitenkin joitain poikkeuksia, ja sääntelyn asianmukaisuuteen tältä osin on syytä vielä kiinnittää huomiota siten kuin edempänä esitetään.

Valiokunta pitää ympäristölupatoimivallan keskittämistä yhteen valtakunnalliseen virastoon kannatettavana korostaen, että ratkaisu mahdollistaa myös pitkään tavoiteltujen ns. yhden luukun periaatteen mukaisten toimintamallien kehittämisen. Ympäristölainsäädäntöä on pitkäjänteisesti kehitetty tähän suuntaan, ja ratkaisu edistää valtakunnallisesti yhtenäisten ratkaisukäytäntöjen ja toimintatapojen luomista. Nykyisen järjestelmän, jossa on 4 itsenäistä valtion lupaviranomaista ja

13 valvontaviranomaista, ei ole aina katsottu tuottavan yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä. Yhden viranomaisen rakenteessa voidaan myös nykyistä tehokkaammin taata riittävä asiantuntemus ja resurssit, mikä voi lyhentää käsittelyaikoja, yhtenäistää tulkintalinjoja ja parantaa päätösten ennakoitavuutta ja laatua.

Vaikka Luova on valtakunnallinen virasto, tarkoituksena on, että jokaisessa maakunnassa on asetuksella säädettävä viraston toimipaikka. Lisäksi virastolla voi olla työjärjestyksellä määrättäviä työskentelypisteitä.

Valiokunta pitää kannatettavana myös uudistuksessa toteutuvaa ympäristölupaharkinnan ja -valvontatehtävien yhdistämistä. Uudistuksen jopa keskeisimpänä hyötynä ympäristöhallinnon osalta voidaan pitää lupa- ja valvontatehtävien ja -osaamisen yhdistämistä samaan valtakunnalliseen viranomaiseen. Yhdistäminen turvaa parhaan asiantuntemuksen saamisen kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan ja siten myös päätösten laadun pitkällä aikavälillä. Se myös tiivistää ympäristötoimialan lupa- ja valvontatehtävien yhteistyötä ennakko- ja jälkivalvontatehtävissä. Samalla tiedonkulku tehostuu ja viranomaisilta pyydettävien lausuntojen määrä vähenee, mikä edistää tehokkuutta. Valiokunta korostaa, että erityisesti ympäristönsuojelun jälkivalvonnan resursseihin ja riittävyyteen on viime vuosina kiinnitetty toistuvasti huomiota, joten rakenteelliselle uudistukselle sen tehostamiseksi on erityisesti tarvetta.

Valiokunta toteaa, että uudistuksen keskeiset muutokset liittyvät valtion ja perustettavien maakuntien viranomaistehtävien järjestämiseen ja vaikutukset kuntiin jäävät siten vähäisiksi. Uudistetussa rakenteessa ympäristö- ja luonnonvaratehtäviä hoidetaan Luovassa, maakunnissa ja kunnissa. Näiden yhteistyö on keskeinen edellytys uudistuksen onnistuneelle toteuttamiselle. Valiokunta korostaa tarvetta panostaa voimakkaasti uudenlaisten yhteistyömuotojen vakiinnuttamiseen uudessa hallintorakenteessa.

Valiokunta korostaa, että ympäristölainsäädännön sisältöä eli aineellisia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi. Hallintouudistus on kuitenkin mittava ja perustettava Luova uudenlainen valtakunnallinen virasto, jonka sisäinen organisoituminen ja tehtävien järjestämisen tapa vasta ratkaisevat päätöksenteon tehokkuuden ja laadun. Vaikka ehdotetut muutokset ovat suurelta osin luonteeltaan teknisiä, tehtävien siirto maakunnille ja Luovalle muuttaa ympäristöhallinnon rakenteita merkityksellisellä tavalla ja on ymmärrettävää, että muutoksen mittavuus herättää kysymyksiä sen vaikutuksista. Valiokunta katsoo, että uudistuksen välilliset vaikutukset ovat pääasiassa myönteisiä, kuten edellä kuvatut ratkaisujen yhdenmukaisuuteen, toiminnan tehokkuuteen ja asiantuntemuksen keskittämiseen liittyvät seikat. Muutos edellyttää kuitenkin viraston sisäisiä ennakollisia menettelyjä eri tehtäväkokonaisuuksien yhteensovittamiseksi sekä lupaprosessien läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Koska sekä maakuntien että Luovan organisointi ja sisäiset päätöksentekomenettelyt ratkaistaan vasta niiden hallintosäännöissä ja työjärjestyksissä, esityksen vaikutuksia on osin vaikea ennakoida.

Ympäristön yleisen edun valvonta ympäristönsuojelu- ja vesitalousasioissa

Valiokunta toteaa, että lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa esitettiin Luovaan perustettavaksi erillistä yksikköä, jonka tehtävänä olisi ollut valvoa yleistä etua ympäristöasioissa. Yksiköllä olisi ollut myös ensi vaiheen valitusoikeus Luovan ympäristölakien nojalla antamista pää-

töksistä. Hallituksen esityksestä ilmenee, että jatkovalmistelussa pohdittiin myös järjestelmää, jossa yleistä etua olisivat valvoneet riippumattomat asiamiehet. Yksikön ja asiamiesten tehtävät olisivat jossain määrin muodostuneet päällekkäisiksi suhteessa ympäristötoimialaan, ja yksikön varustaminen riittävällä asiantuntemuksella olisi vaatinut huomattavasti voimavaroja suhteutettuna sen kokoon ja tehtäviin. Nämä seikat, kun otettiin huomioon periaatteellisesti hankala kysymys viranomaisen oikeudesta hakea muutosta omiin päätöksiin, johtivat yleisen edun valvontatoiminnan järjestämiseen ehdotuksen mukaisesti eli siten, että Luovalla ei ole valitusoikeutta ensi vaiheessa omasta päätöksestään. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa katsotaan, että yleisen edun valvonnan osoittaminen lupa- ja valvontaviranomaisen itsensä tehtäväksi on sinänsä perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä ratkaisu. Järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta on merkittävää, kyetäänkö uudessa järjestelmässä säilyttämään nykyisen järjestelmän hyödyt, kuten yleistä etua valvovan viranomaisen esittämien näkökohtien avoimuus. Lisäksi ehdotettu uusi viranomaisjärjestelmä korostaa yleisten intressien selvittämistä viran puolesta ja niiden painottamista lupamenettelyssä niiden yleisen merkityksen edellyttämällä tavalla.

Ympäristövaliokunta toteaa, että ratkaisun perustuslainmukaisuuden arviointi tapahtuu perustuslakivaliokunnassa, jonka lausunto ei ole vielä käytettävissä. Valiokunta toteaa, että hallintovaliokunta ottaa mietinnössään huomioon mahdolliset lainmuutostarpeet, jos perustuslakivaliokunta lausunnossaan esittää asiaa koskevia huomautuksia.

Ympäristövaliokunta tarkastelee kysymystä oman toimialansa kannalta. Valitusoikeutta koskeva kysymys on ollut valiokunnan asiantuntijakuulemisessa laajasti esillä. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Ympäristölainsäädännössä viranomaisen muutoksenhakuoikeutta koskeva kysymys on yleensä ratkaistu lakiin otetulla nimenomaisella säännöksellä. Viranomaisen oikeudesta hakea muutosta toisen viranomaisen antamaan päätökseen on kuitenkin erotettava tilanne, jossa viranomainen hakisi muutosta omaan päätökseensä.

Valiokunta toteaa, että yleinen etu ei ole pelkistettävissä vain yksityisten tahojen intresseihin, vaan se ilmentää jotain jakamatonta, yhteisölle kuuluvaa hyvää. Yleinen etu ei myöskään ole yksiselitteinen käsite, vaan sillä on eri sisältö eri laeissa, ja siksi yleisistä eduista tulisikin oikeastaan puhua monikossa, vaikka käsite on vakiintunut lainsäädännössä yksikkömuotoiseksi. Ympäristöhankkeisiin kytkeytyy yksityisten etujen ohella lukuisia eri laeissa turvattuja, erisuuntaisia yleisiä etuja. Monien hankkeiden kohdalla osa yleisistä eduista puoltaa hankkeen sallimista, osa on omiaan joko estämään hankkeen toteuttamisen tai rajoittamaan sitä. Usein vastakkain ovat taloudellinen intressi ja suojeluintressi.

Yleisen edun moninaisuutta kuvaavat seuraavat esimerkinomaiset yleisen edun muodot: Vesilain mukaisia yleisiä etuja voi liittyä esimerkiksi ympäristönsuojeluun (pilaantumisen torjuntaan), terveydensuojeluun, ympäristön viihtyisyyden suojeluun, luonnonarvojen suojeluun (suojelualueet, lajien esiintymispaikat, harvinaiset lajit ja niiden geneettinen perimä), yleisen kalatalousedun turvaamiseen (vaelluskalat, geneettisen monimuotoisuuden säilyttäminen), virkistyskäyttöedun turvaamiseen (kalastusintressi sekä vesiväylien avoimuus melontareittien kannalta), kulttuurinsuojeluun (arvokkaat rakennukset ja rakennusryhmät, kuten teollistumisen historiaan liittyvät voimalaitosrakenteet, muinaismuistot), maisemansuojeluun ja maankäytön suunnitteluun.

Hankkeita tukevia yleisiä etuja voi liittyä esimerkiksi energiantuotantoon, tulvasuojeluun, patoturvallisuuteen, liikenteeseen (sillat ja väylät), vesihuoltoon, maankuivatukseen ja virkistyskäyttöön (paikallisesti tai alueellisesti järven vedenkorkeuden nostaminen). Esimerkiksi kaivostoimintaan liittyy usein vesitalouslupia, joiden harkinnan yhteydessä tulee arvioitavaksi hankkeen merkitys teollisuuspolitiikan, raaka-ainehuollon ja työllisyyden näkökulmasta. Maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden ylläpitäminen ovat niin ikään tyypillisiä yleisiä etuja.

Se, minkälainen asema yleisillä intresseillä lupaharkinnassa on, riippuu sovellettavan lainsäädännön sisällöstä. Yleisen edun huomioon ottaminen on siten sisällytetty osaksi luvanmyöntämisedellytyksiä, ja se perustuu oikeusharkintaan. Vesilain osalta ratkaisu perustuu intressivertailuun (VL 3:4.1,2), jonka mukaan hankkeelle myönnetään lupa, jos hankkeesta saatavat hyödyt yksityisille ja yleisille eduille ovat huomattavasti suuremmat kuin siitä aiheutuvat vahingot, haitat ja edunmenetykset yksityisille ja yleisille eduille. Ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan ympäristölupa myönnetään, jos siitä ei aiheudu lainkohdassa säädettyjä seurauksia yleisille ja yksityisille eduille.

Valiokunta korostaa, että ympäristölainsäädäntö rakentuu poikkeuksellisen joustaville normeille. On myös hyvin tavallista, että ympäristöllinen lupa ei ole joko—tai-kysymys, vaan usein lupa on mahdollista myöntää esimerkiksi osittaisena ja tiukoilla lupamääräyksillä rajattuna. Luovan tehtävänä on ehdotuksen mukaan ottaa päätöksenteossaan huomioon kaikki asiassa merkitykselliset erisuuntaiset intressit. Se seikka, että yleistä etua valvovalla valtion viranomaisella ei ole ehdotuksen mukaan ensi vaiheen muutoksenhakuoikeutta sen omia päätöksiä koskien, korostaa yleisten etujen huomioon ottamista päätösharkinnassa ja tämän läpinäkyvyyttä. Ympäristöasioissa kysymys on yleensä myös moniasianosaissuhteesta, mikä tekee asioista laaja-alaisia, monimutkaisia ja usein ristiriitaisia. Päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu näin usein laajasti odotuksia ja paineita.

Edelliseen viitaten valiokunta korostaa, että kysymys ei ole yksinkertaisesta asiasta. Yleisen edun valvonta ei myöskään tarkoita aina suojeluintressiä, vaan se voi liittyä esimerkiksi tulvasuojeluun tai huoltovarmuuteen. Tavoite erilaisten yleisten etujen huomioon ottamisesta jo hyvin varhaisessa vaiheessa lupaprosessia voi parantaa niistä huolehtimista käytännössä, koska ne voidaan usein ottaa huomioon erilaisten lupaehtojen kautta. Mahdollisimman varhainen kuuleminen ja asioiden perusteellinen selvittäminen voi johtaa ympäristötavoitteiden syvällisen integroinnin kannalta parempaan lopputulokseen kuin loppuvaiheeseen liittyvän muutoksenhakuoikeuden toteuttamisen kautta. Viranomaisjärjestelmän toiminnan ennustettavuuden ja järjestelmän selkeyden kannalta on myös pidetty ongelmallisena, jos päätöksen tehnyt viranomainen voisi hakea muutosta omaan päätökseensä. Perustettava Luova-virasto on aivan uudenlainen virasto, jota ei voida verrata mihinkään olemassaolevaan virastoon. On myös selvää, että jos Luovaan perustettaisiin yksikkö, jolla valitusoikeus olisi, se ei voisi asiantuntemuksen laajuudeltaan ja syvyydeltään ylittää monijäsenisessä kokoonpanossa tapahtuvan lupaharkinnan laatua, vaan jäisi joka tapauksessa viimesijaiseksi keinoksi puuttua asiaan. Valiokunta ei kuitenkaan pidä resurssiperusteita olennaisina, vaan sitä, tuleeko yleinen etu ehdotetussa järjestelmässä asianmukaisesti huomioon otetuksi.

Valiokunta toteaa vielä, että muutoksenhakuoikeus on ehdotuksen mukaan muutoin nykyiseen tapaan laaja. Ympäristönsuojelulain 191 §:n ja vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan muutosta Luovan

päätökseen voi hakea toiminnan sijaintikunta ja sijaintikunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Vastaava velvollisuus ja oikeus olisi myös toiminnan vaikutusalueen kunnalla ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, jos toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät sen alueella. Ympäristönsuojelulain 191 §:n mukaan valitusoikeus on myös asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella ja vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan vesilain 11 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla yleistä etua valvovalla viranomaisella. Mainittujen pykälien perusteella esimerkiksi maakunnalla voi olla valitusoikeus vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisesta päätöksestä niissä tilanteissa, kun se hoitaa sille laissa säädettyjä yleisen edun valvonnan tehtäviä. Tällöin kyseeseen saattaisi tulla muutoksenhaku esimerkiksi kalastuslain mukaisten kalataloustehtävien, tulvariskeistä annetun lain mukaisten tulvasuojelutehtävien tai vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisten tehtävien perusteella.

Valiokunta toteaa lisäksi, että Luovalla olisi ehdotuksen mukaan muutoksenhakuoikeus toisten viranomaisten päätöksiin eli se valvoisi yleistä etua ja voisi valittaa esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKESin kaivoslupaa koskevasta päätöksestä. Muiden tahojen, kuten ympäristöjärjestöjen, muutoksenhakuoikeuteen ei ehdoteta muutoksia.

Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin myös tuotu voimakkaasti esiin, että yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeutta pidetään yleisesti tärkeänä osana hallintoprosessin perusrakennetta ja viimekätisenä turvana sille, että erisuuntaiset yhteiskunnalliset intressit toteutuvat osana hallinnon laillisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa. Koska ympäristösääntely perustuu vahvasti joustavien normien varaan, on päätöksentekotilanteessa usein kysymys oikeudellisesti tulkinnanvaraisista tilanteista, joissa on otettava kantaa sovellettavien lakien keskinäiseen suhteeseen ja niiden taustalla olevien erilaisten tavoitteiden suhteelliseen painoarvoon. Perinteisesti valitusoikeuden on katsottu turvaavan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumista osana hallinnon lainalaisuuden valvontaa.

Luovan valitusoikeudelle on esitetty olevan tarvetta myös siksi, että viranomainen edustaa yleistä etua, jonka puhevaltaa ei muuten välttämättä käytä kukaan. Ympäristöjärjestöt ovat myös saattaneet kokea, että yleistä etua valvovan viranomaisen tuottama tieto on edistänyt niiden oman puhevallan käyttöä. Muiden viranomaisten, kuten museoviraston ja liikenneviranomaisten, oikeus hakea muutosta rajautuu niiden lakisääteisen tehtävän määrittämän sektorin mukaan ja jää siten kapeammaksi. Asiantuntijakuulemisessa on myös korostettu, että nykyisessä hallintorakenteessa ELY-keskukset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan aluehallintovirastojen päätöksiin maltillisesti, eikä kysymys ole siten laajuudeltaan merkittävästä asiasta. Valitukset ovat kuitenkin menestyneet hyvin, mikä osoittaa, että tehdyt valitukset ovat olleet tarpeellisia.

Valiokunta toteaa vielä, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan Luovan päätöksiin kohdistuvan, sen oman ensi vaiheen valitusoikeuden puuttuminen saattaa vaikuttaa muiden tahojen tekemien valitusten sisältöön. Jos asianosaisten ja kansalaisjärjestöjen valituksissa ryhdytään aikaisempaa enemmän esittämään yleiseen etuun perustuvia vaatimuksia, voi vaatimusten tutkimisesta ja selvittämisestä aiheutua lisätyötä tuomioistuimelle. Tämä saattaa lisätä myös Luovalta pyydettävien lausuntojen määrää.

Edellä sanottuun argumentaatioon viitaten valiokunta pitää mahdollisena esitettyä ratkaisua, johon valitusoikeutta ei sisälly, edellyttäen, että samalla huolehditaan päätöksenteon järjestämises-

tä siten, että yleiset edut tunnistetaan, arvioidaan ja otetaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla tehokkaasti huomioon. Tämän tulee tapahtua avoimesti ja läpinäkyvästi ja siten, että niitä koskevat asiakirjat ovat saatavissa mahdollisen myöhemmän muun tahon muutoksenhaun aineistoksi tai annettujen tietojen täsmällisyyden varmistamiseksi. Asiakirjojen saatavuus on tärkeää muutoksenhakuvaiheessa, mutta niistä on hyötyä myös lupamenettelyn loppuvaiheessa, esimerkiksi kun toiminnanharjoittaja antaa vastinetta ympäristönsuojelulain nojalla ja vesilain 11:8 §:n nojalla. Viraston sisäisiä menettelytapoja ja työjärjestystä laadittaessa on tähän kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta varmistetaan yleisen edun näkökohtien ja laillisuusvalvonnan läpinäkyvä ja riippumaton toteutuminen ottaen huomioon ympäristöasioiden laatu ja usein lähtökohtainen intressikonfliktiasetelma. Lisäksi ratkaisukokoonpanoa koskevan sääntelyn tulee taata, että tarvittava asiantuntemus on siinä mukana siten kuin edempänä esitetään. On myös tarpeen erityisesti seurata sitä, miten yleisen edun valvontaan liittyvät erilaiset näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon.

Valiokunta korostaa, että Luovalla tulee olemaan keskeinen rooli hallintoasioiden oikeusturvan takaamisessa ja yleisen edun valvonnassa kaikilla sen toimialoilla, joista ympäristön yleisen edun valvontaan liittyvien kysymysten merkitys on ympäristövaliokunnan asiantuntijakuulemisessa noussut erityisesti esiin. Valiokunta esittää edellä esitettyyn viitaten hallintovaliokunnalle, että se muuttaa Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan 42. lakiehdotuksen 1 §:ää sellaisella tavalla, joka erityisesti korostaa Luovan tehtäviä yleisen edun valvojana.

Ratkaisukokoonpanoa ja päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyttä koskeva sääntely

Luovaa koskevan 42. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan viraston toimialalle kuuluvat asiat ratkaisee toimialan johtaja tai muu virkamies sen mukaan kuin toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksessä määrätään, ellei toisin ole säädetty. Viraston pääjohtajalla ei ole ns. yleistä otto-oikeutta, eli pääjohtaja ei voi ottaa ratkaistavakseen asioita, jotka on säädetty esimerkiksi toimialan johtajan ratkaisuvaltaan.

Luova-lakiehdotuksen 22 §:n mukaan 21 §:ssä tarkoitettuja asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Lakiehdotuksen 23 §:n mukaan asiat ratkaistaan esittelystä pääsääntöisesti joko yhden ratkaisijan kokoonpanossa, kahden ratkaisijan kokoonpanossa tai monijäsenisessä kokoonpanossa. Laajat ja ympäristö- ja muilta vaikutuksiltaan merkittävät asiat ratkaistaisiin laajennetussa ratkaisukokoonpanossa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hankkeet, joista voi aiheutua merkittäviä päästöjä veteen tai ilmaan, joissa on kysymys merkittävästä jätehuollon järjestämisestä taikka merkittävästä meluhaitasta tai asiaan liittyy korvauskysymyksiä. Muu erityinen syy voi olla asian oikeudellinen merkittävyys tai asianosaisen oikeusturvan kannalta perusteltu syy. Laajempaa ratkaisukokoonpanoa voisi edellyttää myös asianosaisten tai haitankärsijöiden huomattava määrä. Valiokunta korostaa edellä mainittujen seikkojen lisäksi, että ympäristövaikutuksiltaan merkittäviksi asioiksi tulee katsoa myös hankkeet, joihin liittyy uhka merkittävien luonnonarvojen heikentymisestä. Erityisesti nämä kysymykset palautuvat tarpeeseen varmistaa yleisen edun huomioon ottaminen silloin, kun puhevallan käyttö ei tältä osin kuulu varsinaisesti kenellekään.

Valiokunta korostaa, että yleisen edun huomioon ottaminen lupapäätöksessä varmistetaan parhaiten siten, että yleisen edun alan asiantuntija osallistuu ratkaisun tekemiseen. Valiokunta pitää tar-

peellisena, että työjärjestyksessä tai muutoin asianmukaisin tavoin varmistutaan siitä, että asia ratkaistaan riittävän laajassa kokoonpanossa silloin, kun jokin yleinen etu, esimerkiksi luonnonsuojelu, nousee valmistelun kuluessa merkittävästi esiin. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se selvittää tarvetta täsmentää ratkaisukokoonpanoa koskevaa sääntelyä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Valtion lupa- ja valvontaviraston on omassa toiminnassaan selvitettävä yleisen edun valvontaan liittyvät seikat viran puolesta hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen. Asia on tarkoitus järjestää ympäristötoimialan työjärjestyksellä ja erilaisilla sisäisillä menettelyillä, joiden tulee olla läpinäkyviä ja mahdollistaa yleisen edun valvonnan ohella laillisuusvalvonnan toteutuminen. Vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei säädettäisi, yleisen edun valvonnan näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. Tällä varmistetaan se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen ja yleistä etua koskevat näkökohdat sisällytetään täysimääräisesti päätöksentekoon ja että tämä on myös jälkikäteen todennettavissa mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa. Kirjallinen muoto on tarpeen erityisesti Luovassa sovellettavan EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, jotta päätöksenteossa osaltaan varmistetaan asianmukainen EU-oikeuden noudattaminen.

Valiokunta korostaa, että yleisten etujen näkökohdat tulee saada näkyviin yleisölle, hakijalle ja muutoksenhakuviranomaisille tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Se, miten tämä käytännössä yksityiskohtaisesti järjestetään, on tässä vaiheessa vielä avoinna. Valiokunta korostaa tarvetta selvittää sitä, miten edellä viitatut hallituksen esityksessä todetut sisäiset menettelyt on tarkoitus toteuttaa. Sääntelyn tulee kuitenkin olla riittävän joustavaa, jotta se ei muodosta uuden yhtenäisen viranomaisen sisälle epätarkoituksenmukaista hallinnollista jäykkyyttä.

Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se varmistaa, voiko edellä esitetty yleisen edun valvonnan turvaaminen sisäisin menettelyin ja asianosaisten oikeus tulla kuulluksi perustua yksinomaan viraston sisäiseen työjärjestykseen tai viraston käytänteisiin, vai tulisiko asiaa täsmentää mahdollisesti lain tai asetuksen tasolla. Jollei riittävää läpinäkyvyyttä ja tehokasta yleisen edun valvontaa voida edellä kuvatuilla sisäisillä menettelyillä turvata, tulisi harkita tarvetta säätää joko erilliselle yksikölle annettavasta muutoksenhakuoikeudesta tai organisatorisesti kevyemmästä asiamiespohjaisesta järjestelmästä taikka kokonaan uudentyyppisestä sisäisestä oikaisumenettelymahdollisuudesta.

Maakunnan ja maakunnan viranhaltijan toimivalta

Maakunnille tulee hallituksen esityksen mukaan kuulumaan sekä oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä että tarkoitusharkintaan perustuvia tehtäviä myös ympäristöasioissa sekä vesi- ja kalataloustehtävien alalla. Hallituksen esityksen valmistelussa lähtökohtana on ollut se, että maakunnille siirtyvät ympäristötehtävät säädetään lain tasolla maakunnan tehtäväksi yleisesti erottelematta täsmällisesti sitä, kuuluuko tehtävä oikeusharkintaisena viranhaltijalle vai ei vai hoitaako tehtävän toimielin. Tästä lähtökohdasta maakunnat itse määrittäisivät hallintosäännössään tehtävien jakautumisen ja maakuntalain 79 §:n 3 momentin mukaisesti antaa toimivaltansa käyttäminen viranhaltijalle muun muassa lainkohdassa tarkoitetuissa lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä käytetty sääntelytapa on osin epäyhdenmukainen eri erityislaeissa, mutta selkeä tavoitetila on ollut se, että oikeusharkintaiset tehtävät kuuluvat maakunnan viranhaltijan hoidettaviksi. Valiokunta katsoo, että mahdollinen otto-oikeuden lisääminen maakuntalakiin hallintovaliokunnan lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp) esittämällä tavalla olisi merkittävä muutos, joka edellyttää sen vaikutusten huolellista tarkastelua edellä viitatun asianmukaisen sääntelytavan näkökulmasta.

Edelliseen viitaten valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se tarkistaa viranomaisten yleistä toimivaltaa koskevaa vesilain 1 luvun 7 §:ää siten, että maakunnalle vesilain nojalla kuuluvat kalataloustehtävät ja vesitalouden viranomaistehtävät osoitetaan viranhaltijan hoidettaviksi. Tarkistuksen myötä kaikissa vesilain säännöksissä maakunnalle osoitetut kalataloustehtävät olisivat viranhaltijalle kuuluvia tehtäviä. Vastaava harkinta on tarpeen myös ulkoilulain muuttamista, maastoliikennelain muuttamista, luonnonsuojelulain muuttamista ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä koskevien lakiehdotusten osalta.

Valiokunta toteaa, että maakunnan viranomaistoiminnan puolueettomuuteen ja sen päätöksenteon julkisuuteen sovelletaan hallintolakia ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Vesien- ja merenhoidosta annetun lain mukaiset tehtävät

Valiokunta toteaa, että maakuntien tehtäväalaan kuuluvat ehdotuksen mukaan vesienhoidon tehtävät mukaan lukien pohjavesialueiden määrittely ja luokitus. Ne perustuvat hydrogeologiseen tietoon, eikä kyse ole oikeusharkintaa tai poliittista harkintaa koskevasta päätöksenteosta. Kyseessä on luonnontieteellisen tiedon merkitseminen ympäristönsuojelun tietojärjestämään, eikä asiassa tehdä hallintopäätöstä. Pohjavesialueen määrittäminen ja luokituksen valmistelu tehdään puhtaasti asiantuntijatehtävänä. Tämä asiantuntemus siirtyy aluehallintouudistuksen myötä ELY-keskuksista maakunnille. Pohjavesialueiden määrittely ja luokitus eivät luo kansalaisille tai toiminnanharjoittajille oikeuksia tai velvollisuuksia, vaan pohjavesien käyttöön ja suojeluun liittyvät velvollisuudet määräytyvät aineellisen lainsäädännön kautta.

Luovalle sen sijaan siirtyvät ehdotuksen mukaan pohjavesien suojeluun liittyvät tehtävät, kuten pohjavesien pilaamiskiellon yleinen valvonta sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen luvitus ja lupien valvonta. Luovalle siirtyvät myös maa-aineslain yleinen valvonta sekä luonnonsuojelutehtävät, joihin liittyvää asiantuntemusta on tarpeen hyödyntää pohjavesialueiden luokituksessa. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 10 d §:ssä ehdotetun mukaisesti maakunnan on pyydettävä pohjavesialueiden määrittämisestä ja luokituksesta lausunto Luovalta. Luova voi lausunnoissaan tarvittaessa tuoda esiin pohjavesien suojeluun taikka soveltamiskäytännön johdonmukaisuuteen ja yhdenmukaisuuteen liittyviä seikkoja. Valiokunta pitää edellä kuvattua toimivaltajakoa perusteltuna. Kun vesienhoidon tehtävät ja merenhoidon alueelliset tehtävät siirtyvät maakunnille, valtion keskushallinnon ohjaava rooli kaventuu ja tehtävien hoidosta vastaavien maakuntien itsehallinto vahvistuu. Valiokunta korostaa, että tästä huolimatta vastuu EU:n säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta säilyy valtiolla.

Maakuntalakiehdotuksen nojalla maakunta määrää hallintosäännössä vesienhoidon, mukaan lukien pohjavesitehtävien, ja merenhoidon tehtävien osoittamisesta organisaatiossaan. Maakuntien on vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen mukaan hoidettava erik-

seen nimettyjä vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelun osatehtäviä yhteistyössä, jota varten maakuntien on sovittava keskenään vesienhoitoalueiden sisäisistä sekä merenhoidon tehtäviä hoitavien maakuntien välisistä yhteistyöjärjestelyistä maakuntalakiehdotuksen 8 luvun mukaisesti. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa edellytetään, että maakuntien on yleisesti sovitettava yhteen vesienhoidon sisältö ja aikataulu vesienhoitoalueiden sisällä ja niiden välillä. Vastaava yhteensovittamisen tarve on merenhoidon tehtäviä hoitavilla maakunnilla. Lisäksi lakiehdotuksessa säädetään keinoista, joilla voidaan tarvittaessa varmistua EU:n direktiiveihin perustuvien velvoitteiden riittävästä ja oikea-aikaisesta toimeenpanosta.

Lupapäätösten laatu ja viranomaisen resurssit

Kuten valiokunta on edellä todennut, uudistuksen jopa keskeisimpänä hyötynä ympäristöhallinnon osalta voidaan pitää lupa- ja valvontatehtävien ja -osaamisen yhdistämistä samaan valtakunnalliseen viranomaiseen. Yhden valtakunnallisen viraston malli ja lupa- ja valvonta-asiantuntemuksen yhdistäminen turvaa parhaan asiantuntemuksen saamisen kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan, ja se tiivistää ympäristötoimialan lupa- ja valvontatehtävien yhteistyötä ennakko- ja jälkivalvontatehtävissä.

Maakuntien osalta resurssikysymys herättää huolta siksi, että nykyisessä rakenteessa on useita tehtäväkokonaisuuksia keskitetty yhdessä viranomaisessa hoidettaviksi ja tämä keskittäminen saattaa uudistuksessa osin hajota. Esimerkiksi nykyisin hoidetaan keskitetysti yhdessä aluehallintovirastossa vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain mukaiset EU-lainsäädännön soveltamiseen liittyvät tehtävät. Lakiehdotuksen 143 §:n mukaan tämä erityisasiantuntemusta vaativa, sinänsä suppea tehtävä säädetään hoidettavaksi kaikkiin maakuntiin.

Maakuntalakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) 7 §:n 1 momentin mukaan maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan siten kuin laissa erikseen säädetään koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä.

Hallituksen esitykseen sisältyy 75. lakiehdotus maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa annettavaksi laiksi. Lain tarkoituksena on varmistaa, että kaikkien maakuntien käytettävissä on riittävät henkilöstö- ja muut voimavarat sekä tarvittava erityisasiantuntemus kalatalouden ja vesitalouden sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävissä ja tulvariskien hallinnassa. Tarkoituksena on varmistaa, että tehtävien vaatimat asiantuntija- ja muut voimavarat olisivat tehokkaasti maakuntien käytettävissä hallinnollisista rajoista riippumatta ja että kalatalouden ja vesitalouden tehtävät voidaan hoitaa sisällöllisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Keskitettyjä tehtäviä ovat hallituksen esityksen mukaan myös seuraavat: Kalastuslain muuttamista koskevan 141. lakiehdotuksen mukaan Varsinais-Suomen maakunta huolehtii eräistä kalatalouden tehtävistä koko maassa. Näitä olisivat kalatalousviranomaisen tehtävät Suomen talousvyöhykkeellä sekä muun muassa kaupallisten kalastajien rekisteröintiin liittyvät tehtävät, kaupallisen kalastuksen vakuutustuen myöntäminen, valvonta ja takaisinperintä ja kalastusvakuutuslaitosten valvonta. Patoturvallisuuslain muuttamista koskevan 116. lakiehdotuksen mukaan Kai-

nuun maakunta toimii laissa tarkoitettuna patoturvallisuusviranomaisena koko maassa. Lapin maakunta huolehtisi eräistä Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen mukaisista täytäntöönpanotehtävistä. 77. lakiehdotuksessa eräiden rajavesistösopimusten täytäntöönpanosta säädettäisiin Suomen ja Venäjän välisen juoksutussääntösopimuksen soveltamisalueella sijaitsevien maakuntien tehtävistä sopimuksen täytäntöönpanossa. Etelä-Karjalan maakunta vastaisi näiden tehtävien hoitamisesta yhteistyössä muiden Saimaan ja Vuoksen vesistöjen alueella sijaitsevien maakuntien kanssa.

Valiokunta pitää kannatettavana mainittujen tehtävien keskittämistä. Tällä pyritään varmistamaan asiantuntija- ja muiden voimavarojen riittävyys ja tehokas käyttö sekä valvontakäytännön yhdenmukaisuus ja lisäksi estämään ristiriitaisten intressien syntyminen. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että näiden tehtävien osalta tulee erityisesti seurata, miten toiminta lähtee käyntiin ja onko sääntelytapa kaikilta osin resurssienkäytön tarkoituksenmukaisen ohjauksen kannalta riittävää.

Asumisen edistämistehtävät

Valtion tukeman asuntotuotannon osalta ehdotetaan muutettavaksi investointiavustuslakia, korkotukilakia ja aravarajoituslakia. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n tulee jatkossa kuulla rakennuksen sijaintikuntaa ennen avustuksen myöntämistä tai korkotukilainan hyväksymistä koskevan päätöksen tekemistä. Jos kyse on valtion rahoituksen myöntämisestä sellaiselle erityisryhmän asuntokohteelle, johon liittyvien asumispalveluiden järjestäminen kuuluu jatkossa maakunnille, ARA:n tulee kuulla rakennuksen sijaintimaakuntaa. ARA:n tulee ottaa kunnan tai maakunnan antamassa lausunnossa esitetyt näkökohdat huomioon päättäessään tuen myöntämisestä, mutta se ei ole päätöksenteossaan sidottu kunnan tai maakunnan näkemykseen. Maakunnille siirtyy myös korkotuki- tai aravalainoitettujen asuntojen asukkaiden valintaa koskevien säännösten noudattamisen valvonta siltä osin kuin asunnot on tarkoitettu erityisryhmille, joiden asumispalveluiden järjestäminen olisi maakunnan tehtävänä. Maakunnat hoitavat edellä mainitut tehtävät osana niille säädettyä tehtävää sosiaalihuollon ja vammaispalvelujen (erityisryhmien) asumispalveluiden järjestämistä.

Maakunnilla on keskeinen rooli palveluasumisen toteuttamisessa. Niillä on vastuu toiminnan järjestämisestä ja palveluhankintojen tekemisestä sekä tieto siitä, millaista palveluasuntojen tarvetta on. Siksi ARA myöntää tukia vain kohteille, joita niiden sijaintikunta tai jatkossa sijaintimaakunta puoltaa. Tällä tavoin varmistetaan, että tuettaville kohteille on pitkäaikaista tarvetta sijaintipaikallaan ottaen huomioon erityisryhmien asunnontarve, jo olemassa olevat palveluasunnot ja muut vastaavat tekijät.

Valiokunta korostaa viitaten lausuntoonsa (YmVL 22/2017 vp — HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp), että erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää siihen, että maakunnan ohjauksella varmistetaan sujuva yhteistyö ja keskinäiset suhteet eri toimijoiden, kuten maakunnan liikelaitoksen, suoran valinnan palveluja tuottavien yhtiöiden sekä muiden palveluntuottajien, välillä palvelujen integraation varmistamiseksi. Valiokunta korostaa, että maakuntaorganisaatiossa on oltava osaamista riittävästi, jotta järjestämisvastuuta voidaan tehokkaasti toteuttaa uusia ohjauskeinoja käyttäen. On myös todennäköistä, että ainakin alkuvaiheessa maakuntien järjestämisvastuun hallinta

ja kyky ohjata palvelutuotantoa vaihtelee. Siksi tukeen ja koulutukseen on erityisesti panostettava.

Erityisryhmien asuntopalveluissa tulisi turvata pitkäaikaisiin sitoumuksiin perustuvat erityisryhmien asuntopalvelut ja siten nykyisen ja tulevan ARA-asuntokannan rooli keskeisenä erityisryhmien asuntopalveluiden toteuttajana.

Valiokunta korostaa lisäksi, että suurimmat kaupunkiseudut ovat laatineet viime vuosina valtion kanssa maankäytön-, asumisen- ja liikenteensuunnittelun vapaaehtoisia, määräaikaisia ns. MAL-sopimuksia vuokra-asuntotuotantotavoitteineen. Valiokunta painottaa MAL-sopimusten suurta merkitystä viitaten lausuntoonsa asuntopolitiikan kehittämiskohteista (YmVL 1/2018 vp) ja korostaa, että sopimuksia on syytä jatkaa ja kehittää edelleen suurten kaupunkiseutujen ja maakuntakeskusten kehityksen tukemiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että nykyisin ELY-keskuksille kuuluvaa kuntien kaavoitus- ja rakennustoimea koskevaa valvontatehtävää ei ehdoteta siirrettäväksi maakuntien tehtäväksi, eikä se siirry muillekaan viranomaisille. ELY-keskusten valvonta- ja valitusoikeus koskee nykyisin vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita, mutta uudistuksessa se poistuu kokonaan. Valiokunta toteaa, että mainittu rajaus tuli voimaan vasta vuonna 2017, eikä uudistuksen vaikutuksia ole vielä pystytty arvioimaan.

Valiokunta pitää siksi tarpeellisena, että alueidenkäytön valvontatehtävän järjestämistä käsitellään osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistushanketta, joka on alkanut huhtikuussa 2018. Valiokunta viitaten aikaisempaan mietintöönsä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (YmVM 2/2017 vp — HE 251/2016 vp) toistaa näkemyksensä siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on tarpeen myös siksi, että maakuntauudistus ja alueiden erilaistuminen yleensä muuttavat toimintaympäristöä, ja erilaisiin tilanteisiin soveltuvia, joustavia rakenteita tarvitaan, ja että myös osallistumis- ja valitusoikeuksia koskevaa kokonaisuutta tarkastellaan kokonaisuudistuksessa huolellisesti uuden hallintorakenteen näkökulmat huomioon ottaen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas

jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Harry Wallin sd
varajäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
varajäsen Arto Pirttilahti kesk
varajäsen Mari-Leena Talvitie kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Hallituksen esityksellä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi toteutettaisiin ehdotetun maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille.

Esityksellä perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tehtävistä sekä eräitä muita tehtäviä. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta sekä ehdotus laiksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta.

Esitykseen sisältyvien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2020 alusta. Myös ehdotetut valtionhallinnon organisaatiomuutokset ja Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen toteutettaisiin vuoden 2020 alusta.

Katsomme, että hallituksen esitys, joka koostuu useasta eri osasta, ei isossa kokonaiskuvassa keskeisiltä osilta johda tavoitteiden toteutumiseen. Toteutusaikataulu on kireä ja maakunnille siirrettävien asioiden määrä on erittäin laaja. Osaa kokonaisuuteen liittyvistä esityksistä ei vielä ole annettu eduskunnalle. Tästä johtuu se, että kokonaisarvion tekeminen uudistuksesta on mahdotonta.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä katsoo, että maakuntien lukumäärä (18) on liian suuri. Eräät maakunnat eivät täten kykene selviämään velvoitteistaan. Maakunnille ei tule todellista itsehallintoa, koska niiltä puuttuu verotusoikeus ja niiden toimivalta on rajattu. Lisäksi valtion ohjaus ja valvonta ehdotetaan säädettäväksi vahvaksi. Ns. budjettirajoite sitoo rahoitusta. Maakunnille ei jää riittävästi omaa harkintavaltaa alueellisten erojen ja tarpeiden huomioon ottamiseen. Maakunnan suorilla vaaleilla valittavan valtuuston päätösvalta on kapea, eikä sillä verotusoikeuden puuttuessa ole suoraa taloudellista vastuuta maakunnan asukkaille.

Toisaalta katsomme, että hallituksen esitys sisältää mahdollisia perustuslaillisia ongelmia, jotka olisi ollut syytä selvittää ennen esityksen eteenpäin viemistä. Tässä hallituksen esityksessä toistuu valitettavan sama ilmiö suunnittelemattomuudesta ja säädösvalmistelun heikosta tasosta, joka on leimannut etenkin koko tätä vaalikautta. Tästä seuraa vaikeuksia arvioida, miten maakunnan ja kuntien yhteistyö tulee toimimaan muiden muassa ympäristöhallinnon toimialalla (ml. kalakantojen ylläpito).

Lopuksi perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että kokonaisuudessaan tämän laajan uudistuksen toteuttamiseen ei ole käytettävissä riittävästi aikaa eikä resursseja.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.6.2018

Olli Immonen ps
Rami Lehto ps

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2018 vp
Eriävä mielipide 2/vihr, sd, vas, r

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Hallituksen esitys HE 14/2018 vp on osa maakuntauudistusta. Siinä ehdotetaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia. Osa valtion ympäristöhallinnon nykyisistä tehtävistä siirrettäisiin perustettavaan uuteen valtakunnalliseen Luova-virastoon, osa maakuntiin ja kuntiin. Luovaan keskitettäisiin ympäristöön liittyvien lupien myöntäminen nykyisistä aluehallintovirastoista (avit) sekä ohjaus- ja valvontatehtävät nykyisistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (elyt).

Ympäristöön liittyvien lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien kokoaminen samaan valtakunnalliseen virastoon on sinänsä myönteistä, sillä se antaa mahdollisuuden yhtenäistää lupakäytäntöä ja vahvistaa viraston asiantuntemusta.

Mutta hallituksen esityksessä uudesta Luova-virastosta puuttuu erillinen itsenäinen valvontayksikkö, jolla olisi myös muutoksenhakuoikeus. Pidämme tällaista valvontayksikköä välttämättömänä. Tämä valvonta koskee esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain noudattamista tai sitä, ettei vaelluskalakantoja vaaranneta.

Hallituksen esittämässä muodossa uudistus heikentäisi oikeusvaltiota. Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että myös viranomaisten päätösten lainmukaisuutta valvotaan. Mutta uudistuksen jälkeen ei useiden lupatyyppien kohdalla enää olisi valtion viranomaista, joka valvoisi myönnettyjen lupien lainmukaisuutta ja jolla olisi oikeus tarvittaessa hakea muutosta hallinto-oikeudesta.

Mikäli hallituksen esitys toteutuu, ei jatkossa myöskään enää olisi valtion viranomaista, joka valvoisi, että kuntien ja maakuntien hyväksymät kaavat ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia. Valvonta- ja muutoksenhakuoikeus jäisi vain tiettyjä rajattuja näkökohtia valvoville viranomaisille, kuten museo- ja liikenneviranomaisille.

Katsomme, että hallituksen esitys ei toteuta p perustuslain 20 §:ää, jonka mukaan "julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön".

Hallituksen esitys ei toteuta myöskään perustuslain 124 §:ää, jonka mukaan "[j]ulkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle."

Käytännössä hallituksen esitys helpottaisi sisällöltään lainvastaisten lupien myöntämistä ja sisällöltään lainvastaisten kaavojen hyväksymistä ja helpottaisi niiden jäämistä voimaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2018 vp
Eriävä mielipide 2/vihr, sd, vas, r

Valtion viranomaisen valvontavelvollisuuden ja muutoksenhakuoikeuden puuttuminen

Nykyisin ympäristö- ja vesiluvat myöntää avi. Lupien lainmukaisuutta valvovat ely-keskukset, joilla on muutoksenhakuoikeus. Oikeusministeriön selvityksen mukaan ely-keskukset ovat käyttäneet muutoksenhakuoikeuttaan hyvin harkiten, ne ovat valittaneet vain 3 prosentista avien myöntämiä lupia. Valitukset ovat olleet perusteltuja: yli 60 % niistä on mennyt hallinto-oikeudessa läpi. Kyse ei siis ole raskaasta eikä turhasta byrokratiasta.

Vielä kesällä 2017 lausunnoille lähetetyssä lakiluonnoksessa oli Luova-virastossa erillinen yksikkö, jonka tehtävä oli valvoa yleistä etua. Tämä poistettiin hallituksen esityksestä poliittisella päätöksellä.

Hallituksen esitys johtaisi siihen, että useimpien lupapäätösten kohdalla ei olisi lainkaan valtion viranomaista, jolla olisi valitusoikeus. Kaivosluvat myöntäisi jatkossakin Tukes, jonka päätöksistä Luovalla olisi valitusoikeus. Mutta kaivosten vesi- ja ympäristölupien lainmukaisuutta ei valvoisi mikään valtion viranomainen, koska Luova myöntäisi vesi- ja ympäristöluvat myös kaivoksille. Sama koskee esimerkiksi turpeennoston lupia. Toiminnan sijainnin ja vaikutusalueen kunnilla olisi valitusoikeus, mutta niillä ei kuitenkaan olisi samanlaista velvollisuutta valvoa lupien lainmukaisuutta kuin ely-keskuksilla nykyisin on.

Maakuntien valitusoikeus jää hallituksen esityksessä osittain epäselväksi. Pirkanmaan ely-keskus toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen 191 §:ssä ei mainita maakuntaa tahona, jolla olisi oikeus valittaa ympäristönsuojelulain nojalla annetusta päätöksestä vesien- ja merenhoidon asioissa, vaikka vesien ja merenhoito siirretään maakunnille.

Hallitus perustelee valtion viranomaisen valitusoikeuden puuttumista sillä, että yleisen edun, esimerkiksi ympäristönsuojelun, valvonta on integroitu lupapäätöksen valmisteluun. Tämä on toiveajattelua.

Tuleehan jo nykyisin lupaviranomaisten ottaa huomioon erilaiset intressit, myös ympäristönsuojelu ja sitä säätelevät lait. Luova-viraston perustaminen ei muuta tätä. Silti osa myönnetyistä luvista on kaatunut hallinto-oikeudessa. Ei ole mitään perustetta olettaa, että Luova-viraston perustamisen jälkeen tehtäisiin vain virheettömiä lupapäätöksiä. Ei kukaan tee täysin virheetöntä työtä.

Myöskään selvityksissä ei ole pidetty perusteltuna viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista (esim. Tarasti: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, 2015).

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että se ei pidä hyväksyttävänä hallituksen esittämää mallia, jonka mukaan yleisen edun valvonta Luovassa hoidettaisiin viraston sisäisellä lausuntomenettelyllä, jonka menettelytavoista ei kuitenkaan laissa säädettäisi. KHO:n mukaan tämä ei riitä varmistamaan, että erisuuntaiset yleiset intressit saavat lupamenettelyssä riittävän painoarvon. Myös muutoksenhaku heikkenisi, sillä Luovassa ei olisi yksikköä, joka voisi antaa yksityisen tekemästä valituksesta puolueettoman lausunnon. KHO pitää lausunnossaan erillistä yleisen edun valvontayksikköä välttämättömänä.

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2018 vp
Eriävä mielipide 2/vihr, sd, vas, r

Hallituksen esitykseen liittyvässä lainvalmistelun taustamuistiossa todetaan, että valtion viranomaisen valitusoikeuden poistaminen voi käytännössä siirtää yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan ja muutoksenhaun vastuuta viranomaisilta ympäristöjärjestöille ja kansalaisille. Tältä osin muutos vaikuttaa muistion mukaan perustuslain 20 §:n 2 momentin toteutumiseen. Professori Eija Mäkinen toteaa lausunnossaan, että perustuslain 124 §:n mukaan yleisen edun valvontaa ei voida siirtää viranomaisilta yksityisille.

Ympäristövaliokunnan lausunto tunnistaa yllä kuvatut ongelmat, mutta jättää niiden korjaamisen hallintovaliokunnan ratkaistavaksi. Pidämme ongelmien korjaamista välttämättömänä.

Kaavoitus

Jos hallituksen esitys toteutuu, mikään valtion viranomaisen ei enää valvoisi kuntien ja maakuntien hyväksymien kaavojen lainmukaisuutta ja sitä, että eri suuntiin vievät yleiset ja yksityiset intressit otetaan huomioon kaavapäätöksissä. Hallitus on jo rajannut ely-keskusten valvontavaltaa ja muutoksenhakuoikeutta kuntien kaavoista vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin kaavoihin. Tätäkin muutosta vastusti muun muassa korkein hallinto-oikeus. Maakuntauudistuksen jälkeen tämä valvonta poistuisi kokonaan, eikä olisi mitään valtion elintä, joka voisi valvoa edes valtakunnallisesti merkittäviä kaavoja. Hallitus ei edes juurikaan perustele näin merkittävää muutosta alueidenkäytön suunnitteluun.

ELY-keskukset ovat käyttäneet muutoksenhakuoikeuttaan kaavoista hyvin pidättyväisesti, ne ovat valittaneet vain 4 %:sta kuntien kaavoja. Valitukset ovat olleet perusteltuja: 80 % on mennyt hallinto-oikeudessa läpi. Muutoksenhakuoikeuden vieminen valtion viranomaisilta tulee todennäköisesti kasvattamaan kansalaisten ja järjestöjen valitusten määrää. Järjestöt ja kansalaiset eivät kuitenkaan voi perustella muutoksenhakua yhtä asiantuntevasti kuin viranomaiset, koska järjestöillä ja kansalaisilla ei useimmiten ole samanlaista kokemusta, koulutusta ja pääsyä asiakirjoihin.

Uudistuksen jälkeen vain kapeista sektoreista vastaavat viranomaiset voisivat hakea muutosta vastuualueensa asioiden perusteella, esimerkiksi museoviranomaiset rakennussuojelun ja liikenneviranomaiset liikennenäkökohtien perusteella. Luova voi hakea muutosta kaavoihin luonnonsuojelulain nojalla. Mutta millään valtion viranomaisella ei olisi muutoksenhakuoikeutta sen perusteella, että kaava ei ole maankäyttö- ja rakennuslain mukainen. Lisäksi sektoriviranomaiset eivät samalla tavalla saa tietoa vireillä olevista kaavoista kuin nykyään kaavoituksen yleistä laillisuutta valvovat viranomaiset.

Maakunnilla ja kunnilla olisi muutoksenhakuoikeus, mutta niiden päätökset ovat käytännössä poliittisia, eikä niillä olisi velvollisuutta hakea muutosta sellaisissakaan tapauksissa, joissa ne tietävät tai epäilevät kaavaa sisällöltään lainvastaiseksi.

Muutoksen vaikutuksista valtioneuvostolle selvityksen tehnyt professori Eija Mäkinen toteaa, että oikeusvaltiossa tarvitaan valvontaa. Selkeä valvonta lisää ihmisten luottamusta myös itsehallintoon, kun tiedetään, että kuntien ja maakuntien itsehallinto toimii lain alaisena ja laillisuutta kunnioittaen. Professori Mäkisen mukaan alueidenkäytön yleistä laillisuusvalvontaa hoitavaksi viranomaiseksi tulisi nimetä Luova.

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2018 vp
Eriävä mielipide 2/vihr, sd, vas, r

Kalaviranomaiset

Nykyisin ely-keskuksilla on oikeus panna vireille voimayhtiön kalavelvoitteen päivitys. Hallituksen esitys poistaa valtion viranomaisilta tämän oikeuden. Jatkossa asia kuuluisi maakunnille. On kyseenalaista, onko maakunnissa tahtoa edistää yleistä kalatalousetua ja vaelluskalakannoista huolehtimista silloin, kun se on vastoin jonkin toiminnanharjoittajan, kuten voimayhtiön yksityistä etua. Myös korkein hallinto-oikeus epäilee lausunnossaan, että siirto tulee estämään valtakunnallisen kalatiestrategian toteutumista.

Mikäli hallituksen esitys toteutuu, jatkossa ei olisi valtion viranomaista, joka valvoisi sitä, että Luovan myöntävät luvat, esimerkiksi kaivosten ympäristö- ja vesiluvat, eivät heikennä vaelluskalakantoja.

Maakunnille siirtyvät tehtävät

Professori Tapio Määttä toteaa lausunnossaan ympäristövaliokunnalle, että aveista ja elyistä siirtyy maakunnille kahdenlaisia tehtäviä. Toiset ovat oikeusharkintaisia, eli niiden päätöksentekijän tulisi olla riippumaton asiantuntijaviranomainen. Toiset kehittämis- ja edistämistehtäviä, jotka sopivat maakuntien itsehallinnollisesti harkittavaksi eli poliittiseen päätöksentekoon.

Kuten ympäristövaliokunnan lausunnossakin todetaan, hallituksen esitykseen liittyvät erityislakiehdotukset ovat hyvin epätasaisia sen suhteen, onko siirtyvien tehtävien kohdalla kerrottu, siirtyvätkö ne maakuntien poliittiseen harkintaan vai asiantuntijaviranomaisten ratkaistaviksi. Korjattavaa on muun muassa pohjavesialueiden rajaamisessa sekä ympäristöterveyden ja vieraslajien valvonnassa.

Professori Määttä toteaa myös, että osassa asioita on kyse EU-oikeuden kansallisesta toimeenpanosta tai suoraan sovellettavasta EU-lainsäädännöstä, jossa valtio vastaa EU-lainsäädännön noudattamisesta. Tätä vastuuta ei voida muuttaa antamalla kansallisella lainsäädännöllä tehtäviä maakunnille.

Edellä olevan perusteella esitämme, että hallintovaliokunta tekee lakiesitykseen ympäristövaliokunnan ehdottamien muutosten lisäksi seuraavat muutokset:

1. Luovaan perustetaan erillinen itsenäinen yleisen edun valvontayksikkö, jolla on myös muutoksenhakuoikeus.
2. Luovan tehtäviin lisätään alueidenkäytön yleinen laillisuusvalvonta ja muutoksenhakuoikeus kuntien ja maakuntien kaavapäätöksistä.
3. Maakunnille siirtyvät oikeusharkintaiset tehtävät (mm. vesilain mukaiset) erotetaan selvästi itsehallintoon kuuluvista kehittämis- ja edistämistehtävistä, ja tämä rajaus tehdään jokaisella tehtäväalueella. Oikeusharkintaiset tehtävät annetaan asiantuntijaviranomaisten päätettäviksi.
4. Pohjavesiasioiden käsittely osoitetaan kokonaan Luovalla.
5. Maakunnille annetaan muutoksenhakuoikeus Luovan päätöksiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa.
6. Kala- ja vesitalousasioiden hoito erotetaan maakunnissa. Yleisen kalatalousedun valvonta osoitetaan riippumattoman viranomaisen tehtäväksi.

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2018 vp
Eriävä mielipide 2/vihr, sd, vas, r

Lisäksi esitämme, että hallintovaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa siitä, että Luovan ja maakuntien toimivallan jaon toimivuutta tulee jälkikäteen tarkastella oikeusvaltion periaatteiden näkökulmasta.

Katsomme, että jos hallituksen esitystä ei yllä esitetyllä tavalla muuteta, se tulee hylätä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.6.2018

Satu Hassi vihr
Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Harry Wallin sd
Silvia Modig vas
Anders Adlercreutz r